



Analyse comparée des recettes et dépenses des 19 communes bruxelloises
et des quatre grandes villes belges (Gand, Anvers, Liège et Charleroi)

Fusionner les communes pour dépenser moins : mythe ou réalité ?

Une étude de **Didier Gosuin**
Chef de groupe FDF au Parlement bruxellois

Janvier 2012

Préambule

Depuis des années, des voix s'élèvent, au nord et au centre du pays, pour opérer une fusion des communes bruxelloises. Si ces voix proviennent essentiellement d'élus néerlandophones (qui exercent peu ou pas de responsabilités dans les communes bruxelloises), on trouve également chez certains francophones (issus notamment des Etats généraux de Bruxelles) et certains observateurs de la vie politique, la tentation de la fusion des communes. L'argument principal avancé est toujours le même : améliorer la gestion des ressources financières disponibles.

Les FDF ont toujours été opposés à ces projets de fusion. Certainement pas par conservatisme. Nous sommes porteurs de **nombreuses propositions de réformes** pour **améliorer la gouvernance communale et la gestion des ressources disponibles**.

Si nous sommes les premiers défenseurs de l'entité communale, c'est parce qu'il s'agit du pouvoir de proximité par excellence (et souvent le premier lieu de *reliance sociale*).

C'est aussi parce que les communes bruxelloises, avec leurs spécificités propres, remplissent des **missions essentielles** totalement complémentaires à celles menées par les autorités régionales.

C'est, enfin, parce que la commune est un des derniers lieux de pouvoir qui n'est pas gangréné par les problématiques communautaires (dans une commune, on ne se soucie jamais du sexe linguistique des habitants mais bien de la qualité des services qu'on peut lui rendre) et dont le champ de compétence est presque sans limite¹.

Pour appuyer notre conviction, il nous semblait nécessaire de mettre en perspective les chiffres diffusés récemment par Dexia² sur base de l'évolution des recettes et des dépenses des 19 communes bruxelloises d'une part et des quatre grandes villes wallonnes et flamandes d'autre part (Liège, Charleroi, Gand, Anvers).

¹ Voir COLLINGE, Michel, *La commune*, dossier 65, Crisp, 2006 pour la définition de la notion d'intérêt communal.

² *Les Finances des communes bruxelloises – tendance 2007-2011*, présentation du 24-10-2011, Dexia. *Finances locales communes et provinces*, juillet 2011, Dexia

Méthodologie

Notre interrogation de base consiste à demander si les communes bruxelloises, de part leur organisation en 19 entités, sont plus budgétivores qu'un ensemble fusionné ? Il fallait donc choisir un ensemble relativement équivalent en terme de population et organisé différemment d'un point de vue institutionnel. C'est pourquoi nous avons décidé de comparer les dépenses réalisées dans les 19 communes Bruxelles à celles des grandes villes flamandes (Gand, Anvers) et wallonnes (Liège, Charleroi). L'ensemble de la population de ces quatre villes (1,1 millions d'habitants) correspond globalement à la population bruxelloise actuelle. Il est donc pertinent de comparer ces deux ensembles.

Des entités comparables

	Bxl	Anvers, Charleroi, Gand et Liège
Population	1.089.538	1.121.973
Nombre de communes	19	4
Population moyenne/commune	57.344 habitants	280.493 habitants

De plus, ces entités sont confrontées globalement aux mêmes défis propres aux grands ensembles urbains. Le fait de rassembler dans un seul ensemble les deux grandes villes de chacune des deux autres Régions permet également d'objectiver la comparaison en évitant le piège de la communautarisation.

Toutes les données chiffrées sont issues des comptes, des budgets et des bilans entre 2007 et 2011.

L'objectif qui sous-tend cette analyse est de réussir à identifier **l'ensemble le moins budgétivore** en se basant exclusivement sur **l'analyse des recettes et des dépenses**. Si les quatre grandes villes étudiées présentent un coût de gestion par habitant moins élevé que dans les 19 communes réunies, nous pourrions alors argumenter en faveur des fusions. Si, par contre, les 19 communes dépensent moins pour assumer globalement une même qualité de services, le débat des fusions ne pourra plus se faire sous l'angle financier.

A côté des dépenses, il nous a semblé intéressant d'analyser les recettes afin de déterminer si la structure organisationnelle bruxelloise générerait un surcoût pour le pouvoir de tutelle (la Région). C'est pourquoi nous analyserons les flux financiers entre les Régions et les entités analysées.

Pour tenir compte de la contribution des habitants, les indicateurs « IPP » et « taxes communales » ont été retenus.

Enfin, nous avons jugé utiles d'également analyser les besoins objectifs de financements des pouvoirs étudiés en fonction de la charge sociale existante. Pour ce faire, nous avons utilisé les indicateurs « taux d'activité de la population », « taux de chômage », « bénéficiaires de l'aide sociale » ainsi que « le solde migratoire ».

A noter qu'à l'exception de l'organisation des services de secours et d'incendie³ et de la collecte des déchets, les compétences exercées par les grandes villes étudiées et les 19 communes sont rigoureusement identiques.

³ Compétences qui génèrent également des recettes en provenance du pouvoir Fédéral

Partie 1 : analyse des dépenses

1. Dépenses des 19 communes et des quatre villes étudiées (Anvers, Gand, Charleroi, Liège)

Etat des dépenses globales		
	19 communes	Anvers, Charleroi, Gand et Liège
Dépenses ordinaires	1.870 millions	2.694 millions
Dépenses ordinaires/habitant	1.716 €/habitant	2.401 €/habitant

Constat

Les 19 communes ont des dépenses globales ordinaires par habitant bien moins élevées (-40%) que les 4 GV. Analysons l'état des dépenses de manière détaillée :

Etat des dépenses de personnel et de fonctionnement		
	19 communes	4GV
Dépenses personnel et fonctionnement	998 millions	1.365 millions
Dépenses / habitant	916 €/habitant	1.209 €/habitant

- ✓ Les 19 communes dépensent moins par habitant tant pour leur personnel que pour leur fonctionnement.

Situation des transferts en 2011		
	19 communes	4GV
Dépenses de transferts	617 millions	1.032 millions
Dépenses / habitant	616 €/habitant	920 €/habitant

- ✓ Les transferts correspondent aux dotations faites par les pouvoirs locaux vers les CPAS, les Zones de Police ou d'autres institutions (intercommunales, asbl...). A nouveau, nous constatons qu'en 2011, les communes bruxelloises ont des dépenses de transferts moins élevées par habitant.

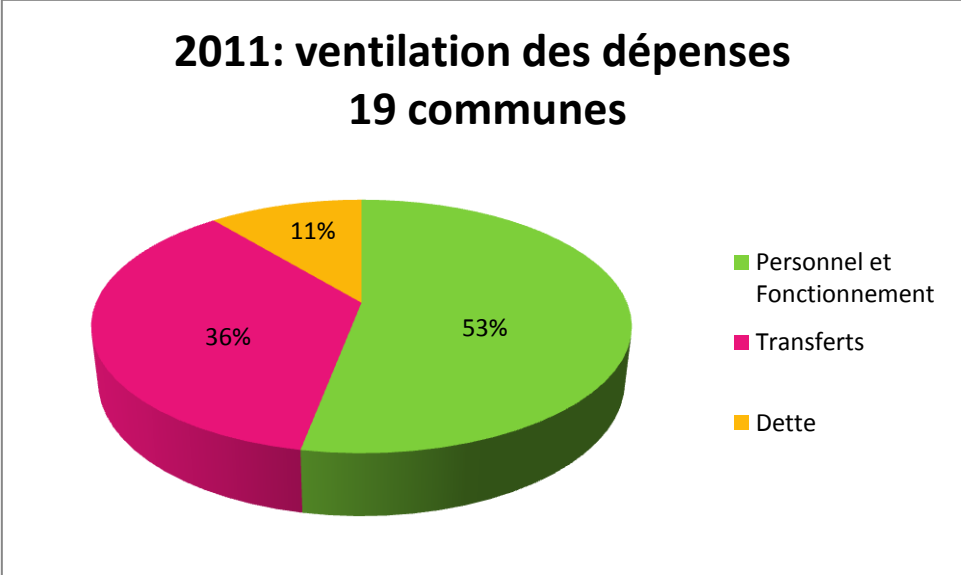
Taux de croissance des transferts entre 2010 et 2011		
	19 communes	4GV
CPAS	+3,8%	+6,8%
Zones de police	+5,8%	+5,8%
Autre	+2%	+6,6%

- ✓ L'analyse du taux de croissance des dépenses de transfert entre 2010 et 2011 confirme la situation observée : l'organisation en 19 communes n'est en rien un facteur de surcoût, que du contraire.

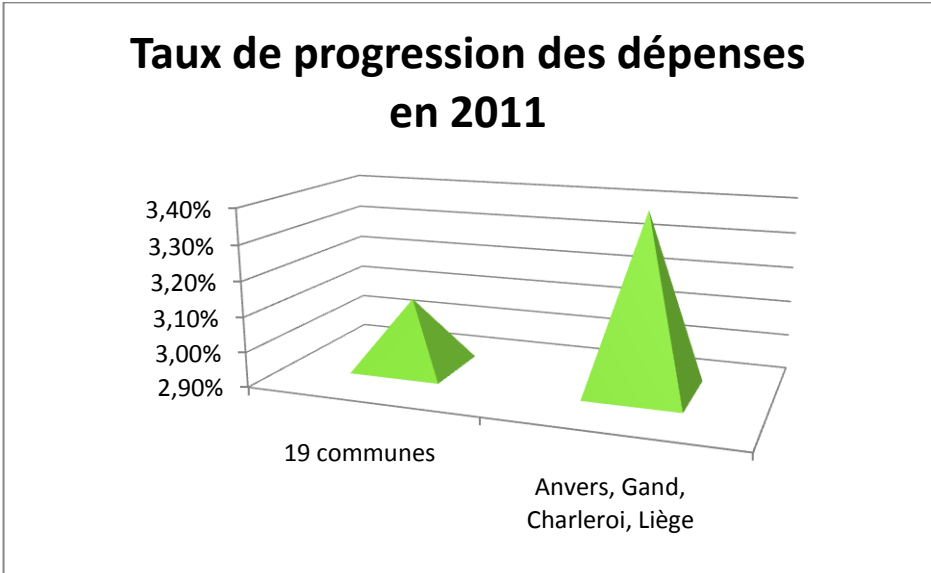
Charge de la dette en 2011		
	19 communes	4GV
Millions d'€	200 M€	306 M€
€/habitant	184 €/hab	272 €/hab

- ✓ Les dépenses par habitant pour assurer le financement de la charge de la dette sont moins élevées dans les 19 communes que dans les quatre grandes villes wallonnes et flamandes.

On constate donc que non seulement le niveau global des dépenses des communes bruxelloises est bien moins élevé que celles des quatre entités étudiées mais qu'en plus, pour chaque catégorie de dépenses (personnel, fonctionnement, transferts, dette), la structure organisationnelle en 19 entités plutôt qu'en 4 grands ensembles n'est absolument pas un facteur de surcoût. En tenant compte du ratio dépense/habitant, **les communes bruxelloises dépensent par poste entre 30 et 50% de moins que les quatre grandes villes étudiées.**



	19 communes	Anvers, Charleroi, Gand et Liège
Taux de croissance des dépenses en 2011	+3,1%	+3,4%



2. Analyse socioéconomique de la population

Interrogeons-nous maintenant sur la réalité des dépenses et analysons le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, le solde migratoire et le taux d'activité pour tenter d'objectiver la réalité des besoins de dépenses.

a. Dépenses sociales

Bénéficiaire de l'aide sociale		
	19 communes	Anvers, Charleroi, Gand et Liège
Droit à l'intégration sociale/1000 habitants	25,1	20,3
Droit à l'aide sociale/1000 habitants	9,3	5,4

- ✓ Les 19 communes ont des charges supérieures directement liées à la fragilisation socioéconomique de la population

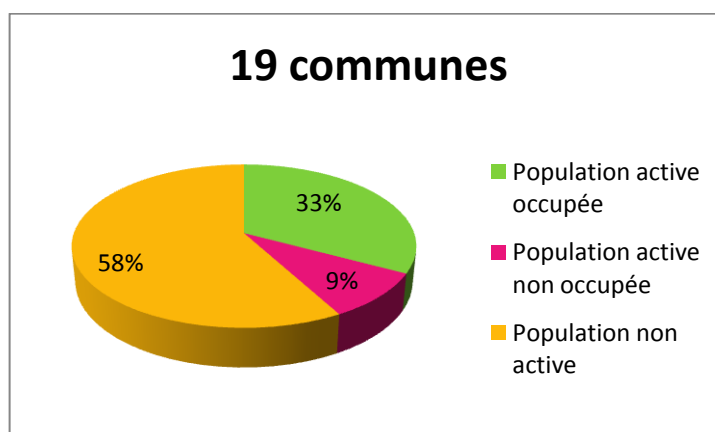
b. Dépenses migratoires

Solde migratoire 2000 - 2011		
	19 communes	Anvers, Charleroi, Gand et Liège
Solde naturel	5,7%	1,7%
Solde migratoire	7,1%	4,3%
Taux de croissance total	12,8%	6%

- ✓ Le solde migratoire étant plus important dans les 19 communes que dans les quatre grandes villes, les coûts y afférents sont également plus élevés.

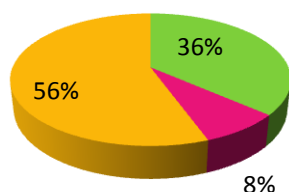
c. Dépenses liées au taux d'activité

19 communes	
Population active occupée	32,8%
Population active non occupée	9,2%
Population non active	58%



Anvers, Gand, Charleroi, Liège

■ Population active occupée ■ Population active non occupée
 ■ Population non active



Anvers, Gand, Charleroi, Liège	
Pop active occupée	36,4%
Pop active non occupée	8%
Pop non active	55,6%

	19 communes	Anvers, Charleroi, Gand et Liège
Taux d'activité	62,6%	67,6%
Solde migratoire	21,9%	18%

Constat

L'analyse des indicateurs ci-dessus permet d'affirmer que, globalement, la population bruxelloise connaît une situation sociale plus difficile (moins de population active qui travaille, taux de chômage record, paupérisation plus grande...). Et malgré le surcoût de dépenses liées à ce constat, les 19 communes bruxelloises parviennent à dépenser considérablement moins de moyens pour faire face à ses missions.

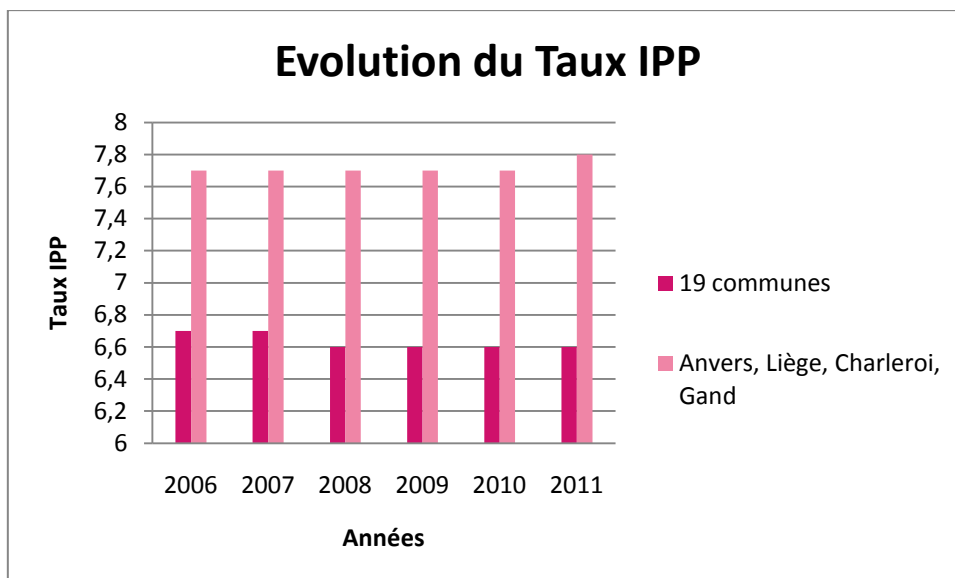
Partie 2 : évolution des recettes

L'analyse des recettes va permettre de compléter l'analyse. En effet, il est important de se demander si l'organisation institutionnelle en 19 communes génère un surcoût pour le pouvoir subsidiant principal ou pour la population.

1. Niveau d'imposition IPP

	IPP		
	%	€/habitant	Valeur 1% IPP en €
19 communes	6,6%	188	28,4 €
Anvers, Charleroi, Gand et Liège	7,9%	230	29,2 €

Au niveau des additionnels à l'impôt des personnes physiques, on constate que la population bruxelloise est globalement moins taxée. L'analyse de la valeur en euro de 1% IPP démontre que la population des 19 communes est globalement plus pauvre que celle des quatre grandes villes.



2. Niveau des taxes locales

Recettes propres (taxes)		
	Millions d'€	€/habitant
19 communes	210 M€	192
Anvers, Charleroi, Gand et Liège	285 M€	254

Les taxes locales font partie des recettes propres des pouvoirs locaux (11% du budget en 2011). Nous avons tenu compte de l'ensemble des taxes locales à l'exception des recettes de précompte immobilier et des recettes IPP (qui sont les deux recettes les plus importantes pour le financement des pouvoirs locaux). Même si certaines de ces taxes sont uniquement liées à l'activité économique, nous avons ramené l'ensemble de ces recettes en euro par habitant pour avoir un point de comparaison efficace. Nous constatons que les habitants des 19 communes paient globalement moins de taxes au niveau local que dans les autres grandes villes.

3. Recettes provenant de l'échelon régional

a. Le Fonds des communes

Fonds des communes		
	19 communes	Anvers, Charleroi, Gand et Liège
En millions d'euros	389 M€	1.152 M€
En euros par habitant	357 €/hab	1.027 €/hab
% des recettes totales	21%	43%

Les communes bruxelloises reçoivent nettement moins du Fonds des communes que les villes d'Anvers, Gand, Charleroi et Liège puisque ces moyens représentent seulement 21% des recettes totales au niveau des communes bruxelloises contre 43% pour l'ensemble des quatre autres villes. Mais la Région bruxelloise octroie aux communes bruxelloises bien d'autres moyens que se soit à travers d'autres dotations ou subsides. C'est pourquoi le tableau ci-dessous est plus représentatif de la réalité.

b. L'ensemble des fonds et subsides

	Fonds et subsides	
	19 communes	Anvers, Charleroi, Gand et Liège
En millions d'euros	665 M€	1.466 M€
En euros par habitant	610 €/hab	1.385 €/hab
% des recettes totales	33%	58%

Malgré la prise en compte de l'ensemble des fonds et subsides, les 19 communes reçoivent moins de moyens en provenance de la Région que les villes flamandes ou wallonnes étudiées.

L'organisation institutionnelle en 19 communes n'est donc ni un surcoût pour la Région (principal pouvoir subsidiant), ni pour les habitants qui paie globalement moins d'impôts et de taxes.

Conclusion

Si on analyse les données budgétaires de 2010, on constate que l'ensemble des 19 communes bouclent l'année avec un boni à l'exercice propre de près de 17 millions d'€ (sur une masse budgétaire globale d'environ 1,87 milliards d'euros). Si on tient compte du résultat cumulé et des réserves ordinaires, on frôle les 195 millions de boni en 2009 et les 169 millions en 2011. Les communes bruxelloises sont donc les bons élèves des différentes entités belges.

Et la bonne gestion des communes bruxelloises est d'autant plus remarquable que les défis à relever sont énormes alors que la population s'appauvrit d'année en année. En effet, les recettes liées à l'impôt des personnes physiques ne représentent plus que 13% des recettes totales (16% en 2002) et le revenu moyen par habitant dans les 19 communes représente 84% de la moyenne nationale. Aucune commune n'échappe à ce phénomène.

La structure institutionnelle de Bruxelles, avec 19 communes, est plus économe que des entités beaucoup plus grandes comme les villes d'Anvers, de Gand, de Liège ou de Charleroi. Et cela, malgré le fait que nous devons assumer à Bruxelles une charge sociale beaucoup plus élevée. Il apparaît par ailleurs que ni la Région bruxelloise, ni les citoyens n'ont à gagner d'une fusion des 19 communes en quelques grosses entités. Prôner, comme le réclame certains, la fusion des communes dans le but d'économiser des moyens est donc totalement dépourvu de sens.

La bonne gestion financière des communes bruxelloises peut s'expliquer par différents facteurs. Disposant de moins de recettes, les édiles communaux ont toujours eu le sens de l'économie dans l'affectation des moyens. Par ailleurs, la Région a depuis toujours soutenu les communes à travers l'exercice d'une tutelle efficace. Plus de la moitié des communes sont sous plan de redressement, ce qui signifie qu'un inspecteur régional valide l'ensemble des dépenses effectuées et peut en refuser certaines.

Néanmoins, c'est n'est pas parce que le constat de bonne gestion financière peut être porté au crédit des communes qu'il ne faut pas chercher de nouvelles pistes d'économie. Depuis plusieurs années, les FDF plaident notamment pour la mise en place des mesures suivantes :

- Création d'une **centrale d'achat** commune aux 19 entités et à la Région ;
- **Centraliser** les **trésoreries** en garantissant l'autonomie de gestion communale ;
- **Centraliser** la **gestion des dettes** communales ;
- Imposer la réalisation de **marchés communs** concernant **l'énergie** ;
- **Imposer des synergies entre commune et CPAS** au niveau des services logistiques tels que, par exemple, l'économat, la comptabilité, la gestion des assurances, des marchés publics ou des ressources humaines ;
- Imposer le développement d'**infrastructures communes** entre plusieurs entités (déchetterie, centre sportif...) ;
- **Mutualiser** une partie du **charroi** afin de mieux rentabiliser les investissements.

Pour les FDF, fusionner les communes bruxelloises, c'est les tuer. Alors qu'elles remplissent toutes un rôle indispensable de proximité qui, d'ailleurs, permet aussi d'expliquer l'incapacité de l'extrême droite de s'y implanter durablement.